



Bydgoszcz, 8 lipca 2014 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WI.III.4131.24.2014.JS

*p. Stawicki*  
*11.07.2014,*

*olej*

**Przewodniczący  
Rady Gminy Grudziądz**



### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr 55/2014

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLII/315/2014 Rady Gminy Grudziądz z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę nr 46/11, obręb Mały Rudnik, gmina Grudziądz.

### UZASADNIENIE

Dnia 5 czerwca 2014 r., Rada Gminy Grudziądz, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr XLII/315/2014 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę nr 46/11, obręb Mały Rudnik, gmina Grudziądz.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 11 czerwca 2014 r.

Wojewoda Kujawsko – Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag (pismo z dnia 23 czerwca 2014 r., znak: WI.III.4130.67.2014.JS). Przewodniczący Rady Gminy Grudziądz w piśmie z dnia 24 czerwca 2014 r., znak: RGG.0007.26.2014 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że w/w uchwała Rady Gminy Grudziądz w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 17 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zachowania terminu ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- 2) art. 17 pkt 9 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zachowania ustawowych terminów wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu,

- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zdefiniowanie powierzchni całkowitej poprzez wykorzystanie do tego wyłącznie kondygnacji nadziemnych budynku.

#### Ad.1

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga zachowania procedury określonej przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawodawca, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisami art. 17 w/w ustawy określił tryb jego sporządzania. Zgodnie z art. 17 pkt 1 przywołanej ustawy wójt po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Rada Gminy Grudziądz podjęła w dniu 28 października 2013 r. uchwałę nr XXXV/240/2013 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę nr 46/11, obręb Mały Rudnik, gmina Grudziądz, o czym Wójt Gminy Grudziądz poinformował poprzez ogłoszenie/obwieszczenie zamieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Grudziądz w dniach od 27 stycznia 2014 r. do 27 lutego 2014 r., opublikowane w prasie miejscowej – Gazecie Pomorskiej w dniu 28 stycznia 2014 r., w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Grudziądz w dniu 31 stycznia 2014 r. W niniejszym ogłoszeniu/obwieszczeniu Wójt Gminy Grudziądz poinformował o możliwości składania wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie do dnia 19 lutego 2014 r. Z powyższego wynika, że informację o przystąpieniu do sporządzenia planu ogłoszono w sposób zwyczajowo przyjęty (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Grudziądz) z naruszeniem 21 – dniowego terminu ustawowego do składania wniosków do miejscowego planu. Tym samym, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchybiono terminowi wynikającemu z art. 17 pkt 1 przywołanej ustawy.

W ocenie organu nadzoru powyższe, uznać należy za istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niezastosowanie się do ustawowego terminu mogło bowiem w znaczący sposób ograniczyć udział tzw. czynnika społecznego, tj. krąg osób i podmiotów zainteresowanych wzięciem czynnego udziału w procedurze sporządzania planu, co w konsekwencji mogło spowodować, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 265).

#### Ad.2

Zgodnie z treścią art. 17 pkt 9 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza, w sposób określony w pkt 1 powołanej ustawy, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Projekt przedmiotowego planu został wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 5 marca 2014 r. do 2 kwietnia 2014 r., o czym Wójt Gminy Grudziądz poinformował poprzez ogłoszenie/obwieszczenie zamieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Grudziądz w dniach od 20 lutego 2014 r. do 18 kwietnia 2014 r., opublikowane w prasie miejscowej – Gazecie Pomorskiej w dniu 25 lutego 2014 r., w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Grudziądz w dniu 3 marca 2014 r. Z powyższego wynika, że

informację o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu ogłoszono/obwieszczono w sposób zwyczajowo przyjęty (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Grudziądz) z naruszeniem 7 – dniowego terminu ustawowego. W konsekwencji, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchybiono terminowi wynikającemu z art. 17 pkt 9 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednocześnie, organ nadzoru zwraca uwagę na brak dowodu potwierdzającego zamieszczenie ogłoszenia o wyłożeniu planu do publicznego wglądu na tablicy ogłoszeń sołectwa Mały Rudnik. W dokumentacji prac planistycznych znajduje się jedynie zwrotne potwierdzenie odbioru z dnia 20 lutego 2014 r., które potwierdza wyłącznie otrzymanie przez Sołtysa Małego Rudnika obwieszczenia o wyłożeniu miejscowego planu do publicznego wglądu. W ocenie organu nadzoru powyższe nie stanowi dowodu potwierdzającego dokonanie ogłoszenia o wyłożeniu do publicznego wglądu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Mały Rudnik.

Należy dodać, że fakt braku zainteresowania projektem planu (we wskazanym terminie nie zostały złożone żadne uwagi) nie uzasadnia stwierdzenia, że nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, w której ustawa wyznacza zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu. Sformalizowane, również w zakresie chronologii podejmowanych działań, uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia trybu uchwalenia planu, prowadzi do wniosku, że celem procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie ochrony interesu prawnego społeczeństwa przy wykonaniu przez gminę władztwa planistycznego. Ustawodawca zagwarantował bowiem rzeczywistość, a nie pozorną ochronę przez ściśle określoną procedurę oraz skutek jej niezachowania w postaci stwierdzenia nieważności podjętej uchwały (zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 175 – 177).

W doktrynie podkreśla się, iż istotne naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania ma miejsce również wtedy, gdy organy planistyczne naruszają formalne prawa określonych w ustawie podmiotów (zwłaszcza właścicieli nieruchomości), tj. prawa do zagwarantowanej ustawowo procedury, nawet jeśli merytoryczna treść ustaleń aktu planistycznego jest zdeterminowana innymi okolicznościami. Przyjęcie za wystarczające stwierdzenia, że co do naruszeń trybu decyduje wyłącznie wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego oznaczałoby bowiem dopuszczalność całkowitego zignorowania uwag i wniosków składanych do planu, gdyby treść tego miejscowego planu w danej sytuacji była zdeterminowana np. uregulowaniami innych aktów powszechnie obowiązujących lub regulacjami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co stanowiłoby akceptację działań rażąco niezgodnych z prawem, a przez to niedopuszczalnych. W konsekwencji należy przyjąć, że co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia bądź na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego zagwarantowane im przede wszystkim w przepisach przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*vide*: wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 32/12).

Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

### Ad.3

Rada Gminy Grudziądz w § 4 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały wprowadziła następująco brzmiący zapis cyt.: „ilekroć w uchwale jest mowa o powierzchni całkowitej – należy przez to rozumieć sumę powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku, mierzoną po obrysie ścian zewnętrznych”.

W dalszych przepisach uchwały (§ 6 pkt 6 lit. e) Rada Gminy Grudziądz działając na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, użyła tak zdefiniowanego pojęcia w celu określenia minimalnej oraz maksymalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Należy zatem zauważyć, że określając powyższy parametr Rada Gminy Grudziądz zobowiązana jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego. Ustawa nie zawiera definicji pojęcia „powierzchni całkowitej zabudowy”, jednakże zdaniem organu nadzoru, z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji, do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem, poprzez wprowadzenie własnej definicji powierzchni całkowitej zabudowy, Rada Gminy Grudziądz zmodyfikowała wskazany w w/w ustawie sposób ustalenia wartości minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy. W rozumieniu przedmiotowej uchwały wskaźnik ten oznacza stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku, mierzoną po obrysie ścian zewnętrznych.

Podkreślić należy, że powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN – ISO 9836:1997 – „Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych”, jest definiowana jako: „suma powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji budynku. Jako kondygnacja mogą być traktowane kondygnacje znajdujące się całkowicie lub częściowo poniżej poziomu terenu, kondygnacje powyżej poziomu terenu, poddasza, tarasy, tarasy na dachach, kondygnacje techniczne i kondygnacje magazynowe”.

Należy mieć również na uwadze definicję pojęcia „kondygnacja”, przyjętą w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), zgodnie z którą przez kondygnację należy rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym wskaźnik intensywności zabudowy stosowany w urbanistyce i budownictwie stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (*vide*: wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12).

Rada Gminy Grudziądz, wskazując w definicji kondygnacje nadziemne budynków, pominęła kondygnacje podziemne czym, zdaniem organu nadzoru, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 listopada 2012r., sygn. akt II SA/Wr 601/12, który stwierdził, że „regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej. Skoro bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, to Rada (...) nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwalodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu (...)”.

Podkreślić należy również, że Rada Gminy Grudziądz nie została upoważniona do odmiennego uregulowania sposobu ustalania minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy niż ten, który wynika z ustawy. Zdaniem organu nadzoru przepis § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały, w powiązaniu z regulacją § 6 pkt 6 lit. e uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Ustawodawca definiując w akcie prawnym określone pojęcia daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w planie miejscowym, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo – prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne.

Unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

Rada Gminy Grudziądz w przedmiotowej uchwale dotyczącej planu miejscowego dokonała modyfikacji przywołanych powyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Rada Gminy Grudziądz nie była uprawniona do unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt

II SA/Wr 600/12). Wskazany przepis uchwały stanowi bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

Przesłanką zakwestionowania legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem każde naruszenie trybu jego sporządzania, ale naruszenie „istotne”, czyli takie, które miało wpływ na kształt (treść) planu i jego byt prawny (*vide*: wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II SA/Lu 590/11). Istotne naruszenie trybu postępowania stanowi więc naruszenie prowadzące do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania planu miejscowego (zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, C.H.BECK, Warszawa, 2011 r, s. 265).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad i istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko – Pomorskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

w z. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
  
Zbigniew Ostrowski  
Wicewojewoda

Otrzymują:

1. Adresat
2. WI.III. a/a

Do wiadomości:

1. Wójt Gminy Grudziądz
2. Wydział Nadzoru i Kontroli  
Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy  
w miejscu